

Symbolpolitik ohne Kollateralschäden?

Michael von Landenberg-Roberg

2021-01-13T13:43:23

Unter dem Banner „Kinderrechte ins Grundgesetz“ hat die große Koalition am Montagabend einen [Kompromissentwurf](#) zur Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung präsentiert. Obwohl es sich bei dem Vorschlag – Satz für Satz betrachtet – um reine Symbolpolitik handelt und ein Eingriff in das sensible verfassungsrechtliche Beziehungsgefüge zwischen Eltern, Kind und Staat von der Koalition auch ausdrücklich nicht intendiert ist, könnte er in dieser Form ungewollte verfassungsrechtliche Kollateralschäden nach sich ziehen.

Der erste Eindruck

Der Referentenentwurf zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz (siehe hierzu den [Beitrag von Friederike Wapler](#)) war im November 2019 nur kurze Zeit nach seiner Präsentation durchgefallen. Nun kommt im Jahr der Bundestagswahl noch schnell der nächste Versuch.

Der Vorschlag sieht vor, Art. 6 Abs. 2 GG wie folgt zu ergänzen:

„Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen. Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen. Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren. Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt.“

In handwerklicher Hinsicht stellt der neue Kompromiss zweifellos einen deutlichen Fortschritt gegenüber seinem Vorgänger dar. Anstatt wie im ersten Entwurf ein mysteriöses *Recht auf Grundrechte* zu kreieren („Jedes Kind hat das *Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte* [...]“), reformuliert der erste Satz des Ergänzungsvorschlags jetzt in transparenter Form den bereits geltenden grundrechtlichen Status quo für das Kind. Den ausschließlich bestätigenden Charakter des Satzes sichert eine Formulierung, die sich bei genauer Betrachtung allein als Referenz auf in der Verfassung bereits anderweitig begründete Rechtspositionen des Kindes erweist. Der dritte Ergänzungssatz enthält für den Anspruch auf rechtliches Gehör eine speziellere, in der Struktur aber vollkommen äquivalente Regelung. Indem diese *verfassungsgemäßen* Rechte der Kinder „zu achten und zu schützen“ sind, hebt der Entwurf in seinem ersten Satz zudem nochmals die besondere Bedeutung der Schutz- und Gewährleistungsdimensionen der kindlichen Grundrechtspositionen hervor.

Begrüßenswert ist, dass der Entwurf dabei ausdrücklich auch in gleicher Weise auf das Recht des Kindes auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in Bezug nimmt. Das Bundesverfassungsgericht hatte diese für das Kind zentrale Grundrechtsposition zunächst aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet (grundlegend [BVerfGE 24, 119 \[145\]](#)) und dann seit den 1980er Jahren zunehmend in einer besonderen Ausprägung des kindlichen Persönlichkeitsrechts in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verortet. In der jetzt vorgeschlagenen Form würde der verfassungstextliche Verweis auf dieses Recht weder an seinen materiellen Gehalten noch an seiner Verortung in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG etwas ändern. Insbesondere der problemangemessenen Fortentwicklung und Ausdifferenzierung seines Gewährleistungsgehalts stünde kein Bruch durch eine textliche Neuformulierung und der Verankerung in einem spannungsreichen verfassungssystematischen Umfeld im Wege. Gleichzeitig würde der vorgeschlagene textliche Verweis dennoch die herausgehobene verfassungssystematische Bedeutung dieser für die Rekonstruktion des verfassungsrechtlichen Eltern-Kind-Staat-Verhältnisses zentralen Grundrechtsposition des Kindes erstmals angemessen im Verfassungstext widerspiegeln.

Im Art. 6 Abs. 2 GG falsch verortet

Der zentrale Einwand im Hinblick auf den Ergänzungsvorschlag richtet sich dann auch nicht gegen seine textliche Formulierung, sondern seine geplante Verankerung in Art. 6 Abs. 2 GG. Hier ist schon deshalb der falsche Ort, weil diese Verfassungsvorschrift allein das Verhältnis zwischen *Eltern und Staat* auf komplexe Weise adressiert. Das Kind wird lediglich *mittelbar* von dieser Verfassungsgewährleistung in seinen Grundrechtsinteressen berührt, denn sowohl die Grundpflicht der Eltern zur Pflege und Erziehung als auch das staatliche Wächteramt dienen gerade dazu, seine grundrechtlichen Schutz- und Gewährleistungsinteressen zu verwirklichen. Jede Normierung *innerhalb* von Art. 6 Abs. 2 GG droht daher ganz unabhängig von der Regulationsintention des verfassungsändernden Gesetzgebers auch auf das Eltern-Staat-Verhältnis auszustrahlen. Mit einer vermeintlichen Sicherheitsklausel wie dem 4. Satz des Ergänzungsvorschlags, nach dem die „Erstverantwortung der Eltern“ durch die Ergänzung des Art. 6 Abs. 2 GG unberührt bleiben solle, lassen sich interpretatorische Extrempositionen kurzfristig vielleicht ausschließen. Feinsinnigere interpretatorische Rückkopplungseffekte, die mittels verfassungssystematischer Argumentationen nach und nach die vormals scharfen Grenzlinien des staatlichen Wächteramtes unterwandern, bleiben aber möglich.

Die kindesspezifischen Grundrechtspositionen sind verfassungsrechtlich traditionell im Persönlichkeitsentfaltungsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG verankert. Das ist kein Zufall. Die Verfassungsrechtsprechung hat damit auf den Ausgangsbefund reagiert, dass Kinder sich eben erst zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten entwickeln müssen, um sich wirklich umfassend „frei“ entfalten zu können. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 GG wäre demnach der natürliche Anknüpfungspunkt, um die kindliche Grundrechtsstellung verfassungstextlich zu verdeutlichen. Dort wäre sie zudem nicht nur prominenter, sondern mit ihrer unmittelbaren Nähe zu den

Kerngewährleistungen der Art. 1 bis 3 GG auch symbolisch gewinnbringender platziert.

Wer hat das Kindeswohl bei was zu berücksichtigen?

Der zweite Ergänzungssatz, nach dem das Wohl des Kindes „angemessen“ berücksichtigt werden soll, wirft vor allem zwei Fragen auf: Von wem und wobei? Von den Eltern oder vom Staat? Oder von beiden?

Ginge man davon aus, dass der Satz auch die Eltern verfassungsunmittelbar in die Pflicht nehmen würde, bliebe offen, wie sich diese Aussage zum Rechts- und Pflichtengehalt des Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG und den verfassungsrechtlichen Wächteramtsgrenzen verhalten würde.

Ginge man davon aus, der Satz adressiere nur die staatliche Gemeinschaft, bliebe die Frage, in welchen Kontexten. Nur im Rahmen seines Wächter- bzw. Schlichteramtes oder grundsätzlich in allen Angelegenheiten, die Kinder betreffen können? Im Referentenentwurf war die Regelung noch begrenzt auf staatliches Handeln, das unmittelbar die Rechte des Kindes betrifft. Diese Begrenzung ist nun ersatzlos weggefallen. Gegen eine Begrenzung auf das Wächteramt und für eine Berücksichtigung in allen Angelegenheiten eines Kindes würde sprechen, dass der Satz als neuer Art. 6 Abs. 2 Satz 4 GG von der bisherigen Regelung des Wächteramtes in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG durch den ersten Ergänzungssatz getrennt stehen würde. Die im Gegensatz zum ersten Ergänzungssatz gewählte Formulierung im Singular („Wohl des Kindes“ nicht „Wohl der Kinder“) könnte wiederum nahelegen, dass zumindest der Bezug zum Wohl eines individuellen Kindes notwendig ist, sodass die verfassungsrechtliche Regelung nicht die abstrakt-generelle Berücksichtigung von Kindesinteressen in Gesetzes- oder Planungsvorhaben umfassen würde.

Ob sich diese Ambivalenzen mit der bislang noch nicht veröffentlichten Entwurfsbegründung auflösen lassen, wird sich zeigen. Jedenfalls wird deutlich, dass einfache Formulierungen gerade im Kontext des Art. 6 GG nicht automatisch auch zu unkomplizierten verfassungsrechtlichen Ausgangslagen führen.

„Angemessen“ bleibt angemessen

Zu Recht hält der Entwurfsvorschlag am Postulat einer „angemessenen“ Berücksichtigung des Kindeswohls fest. Auch die Grundrechtspositionen von Kindern können keine Trümpfe sein, die ausnahmslos stechen. Wie alle Grundrechtspositionen lösen sie Rechtfertigungslasten aus, die je nach betroffenem Schutzgut und Belang situationsspezifisch höher oder niedriger ausfallen können. Auch der Belang „Kindeswohl“ kann daher als Ausfluss des kindlichen Persönlichkeitsrechts nur in den Konstellationen absoluten Vorrang einfordern, in denen mit ihm auf die unabdingbaren Grundbedingungen einer gesunden kindlichen Persönlichkeitsentwicklung Bezug genommen wird. Ist dies aber der Fall – wenn

eine Entscheidung etwa das seelische Wohl des Kindes nachhaltig zu gefährden droht –, dann gebietet eine „angemessene“ Berücksichtigung des Kindeswohls gerade seine „vorrangige“ Berücksichtigung im konkreten Einzelfall.

„Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt“ ... von der unmittelbaren Grundrechtswirkung?

Betrachtet man die vier vorgeschlagenen Ergänzungssätze ausgehend vom letzten Satz, so drängt sich die Frage auf, was von den auf den ersten Blick rein deklaratorischen ersten drei Sätzen die „Erstverantwortung der Eltern“ denn eigentlich überhaupt hätte „berühren“ können? Bezieht er sich nur auf den dritten Satz? Auf den zweiten? Oder doch auf die gesamte Neuregelung wegen seiner Implementierung in den Regelungskontext des Art. 6 Abs. 2 GG? Plötzlich fällt auf, dass die Formulierungen eigentümlich in der Schwebe lassen, wer eigentlich die dort genannten Rechte des Kindes „zu achten und zu schützen“ hat.

Die Grundrechtsgebundenheit für die drei staatlichen Gewalten versteht sich vor dem Hintergrund des Art. 1 Abs. 3 GG von selbst. Allerdings ließe sich mit der jetzigen sprachlichen Fassung durchaus argumentieren, der verfassungsändernde Gesetzgeber habe mit den neuen Regelungen zusätzlich auch eine unmittelbare Grundrechtsbindung der Eltern gegenüber den Kinder statuieren wollen. Das hätte dann aber kaum absehbare Folgen für das gesamte verfassungsrechtliche Beziehungsgefüge Eltern-Kind-Staat, weil es an bereits etablierten und damit in ihrer Wirkung berechenbaren dogmatischen Strukturen für die Operationalisierung einer solchen verfassungsunmittelbaren Eltern-Kind-Beziehung gänzlich fehlt. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich in seiner in mehrfacher Hinsicht missglückten [Entscheidung zur elterlichen Erziehungspflicht](#) zwar selbst einmal auf das wenig tragfähige Terrain einer unmittelbaren Grundrechtsbindung im Kontext des Art. 6 Abs. 2 begeben, diese Verirrung jedoch mit der [Entscheidung zur Sukzessivadoption](#) wieder implizit zurückgenommen. Die vielfältigen Eltern-Kind-Verhältnisse lassen sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive sinnvoll und komplexitätsangemessen nur „über Eck“ konstruieren. Es ist daher Aufgabe des Gesetzgebers selbst, die Rechtsstellung zwischen Eltern und Kind in Übereinstimmung der grundrechtlichen Vorgaben aus Kindes- und Elternperspektive auszugestalten.

Die Verpflichtungsrichtung unzweideutig klarstellen

Kinder sind selbstverständlich bereits heute Grundrechtsträger. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurden zudem eine ganze Reihe spezifischer Gewährleistungsgehalte ausgeprägt, mit denen das Grundgesetz auf die besondere Schutz- und Hilfebedürftigkeit des Kindes reagiert. Hierauf, und auf die vielfältigen Risiken und Problempotentiale, die mit einer Grundgesetzänderung im hochsensiblen Bereich des Art. 6 GG einhergehen, hat die Verfassungsrechtswissenschaft stets aufmerksam gemacht. Gleiches gilt für die Zurückweisung der sich in der allgemeinen Öffentlichkeit hartnäckig

haltenden Fehlvorstellung, das Grundgesetz sei in seiner jetzigen Form mit der UN-Kinderrechtskonvention nicht kompatibel. Siehe zum Ganzen nur [hier](#) und [hier](#).

Die SPD hält an ihrem rechtspolitischen Lieblingsprojekt jedoch unbeirrt fest. Sie möchte diese spezifische Grundrechtsposition des Kindes explizit im Verfassungstext verankern. Zu verlockend scheint es zu sein, im Sonnenglanz öffentlicher Aufmerksamkeit in luftigen Höhen verfassungsrechtliche Symbolpolitik zu betreiben, anstatt sich dort ernsthaft um die Stärkung von Kinderrechten zu bemühen, wo dies im Leben von Kindern dann auch tatsächlich einen konkreten Unterschied machen könnte: auf den Ebenen des einfachen Rechts und der politisch umkämpften Ressourcenallokation. Hier leuchtet die mediale Aufmerksamkeitssonne freilich weniger hell. Der Koalitionspartner zieht, wenn auch zähneknirschend, mit.

Unter diesen Umständen verbleibt der Verfassungsrechtswissenschaft nach der Risikoaufklärung über die im Nachgang kaum mehr rechtspolitisch steuerbaren Folgen von Verfassungstextänderungen nur eine Aufgabe: Sie muss die Politik so gut wie möglich auf die erwartbaren Konsequenzen spezifischer Formulierungen und systematischer Verortungen hinweisen und sie auf diese Weise bei der möglichst zielgenauen Verwirklichung der tatsächlichen Regulationsintentionen unterstützen.

Wenn es dabei bleiben soll, dass die Verfassungstextänderung ohne riskante Zusatzexperimente den herausgehobenen Grundrechtsschutz des Kindes nur nachvollziehend verdeutlichen soll, so sollte der Änderungstext selbst, jedenfalls aber die Entwurfsbegründung die intendierte Verpflichtungsrichtung der vorgeschlagenen Sätze unzweideutig klarstellen, wenn sie tatsächlich in Art. 6 Abs. 2 GG verankert werden sollten.

Wesentlich besser wäre es freilich, allein den zentralen ersten Satz des Vorschlags in die Verfassung aufzunehmen und ihn an prominenter Stelle, nämlich als Art. 2 Abs. 1 Satz 2 GG, einzufügen. Auf diese Weise bliebe die Verfassungsänderung in jedem Fall ohne Kollateralschäden für das komplexe und differenziert austarierte verfassungsrechtliche Beziehungsgefüge zwischen Staat, Kind und Eltern.

